

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

EU-Beitrittskandidat Türkei: Ökonomische Kriterien noch außer Reichweite

Siegfried Schultz
sschultz@diw.de

Die türkische Wirtschaft war in den letzten Jahren durch ein stetes Auf und Ab gekennzeichnet: Kurze Expansionsphasen wurden von gravierenden Krisen abgelöst, denen dann wieder Stabilisierungsbemühungen folgten. Dabei blieb die Inflationsrate alarmierend hoch. Mehrere Reformschritte wurden inzwischen eingeleitet, deren Erfolge sich nun abzeichnen.

Starke Hoffnungen knüpfen sich an einen möglichen Beitritt zur EU. Dafür sind aber – wie bei den anderen Kandidaten – strikte Voraussetzungen zu erfüllen. In der aktuellen Diskussion stehen die politischen Kriterien im Vordergrund. Es dürfen aber nicht die ökonomischen Kriterien vergessen werden, auf die sich der vorliegende Bericht konzentriert. In der öffentlichen Debatte gelten sie als in absehbarer Zeit erreichbar. Ein genauerer Blick in die EU-Dokumente zum erreichten Fortschritt offenbart hier noch deutliche Defizite. Gelingt der Türkei der Kraftakt, diese Mängel zu überwinden, wird sie am Ende der Vorbereitungszeit ihre Konkurrenzfähigkeit substantiell verbessert haben und davon im internationalen Wettbewerb profitieren – unabhängig davon, ob es dann zu einer EU-Mitgliedschaft kommt oder nicht.

Reformprogramme halbherzig umgesetzt

Die Programme der türkischen Regierung zur Inflationsbekämpfung haben durchweg darunter gelitten, entweder nie ernsthaft begonnen oder nicht konsequent fortgesetzt worden zu sein.¹ Die Folge war eine chronisch hohe Inflation über zwei Jahrzehnte.² Die Hauptursache für die anhaltende Geldentwertung lag in einer Preis-Lohn-Preis-Spirale, bei der der öffentliche Dienst den Vorreiter spielte. In der Folge kam es auch zu kräftig steigenden öffentlichen Budgetdefiziten. Eine restriktive Geldpolitik führte zu sehr hohen Realzinsen. Dies und die Labilität der türkischen Wirtschaft verringerten die Investitionsneigung heimischer und ausländischer Investoren.

Das Mitte 1998 aufgelegte Antiinflationsprogramm bestand im Kern aus folgenden Elementen:

¹ Vgl. OECD: Economic Surveys 2001–2002: Turkey. Paris, Dezember 2002.

² Die Geldentwertung hat sich stufenweise aufgebaut: Die durchschnittliche jährliche Inflation steigerte sich von etwa 20 % in den 70er Jahren auf 35 bis 40 % in den frühen 80er Jahren. Gegen Ende jener Dekade bis hinein in die 90er Jahre lag die Rate bei 60 bis 65 %. Im Durchschnitt der 90er Jahre wurden gar 77 % erreicht; der Spitzenwert betrug 107 % (1994). 2001 lag die Türkei mit einem Jahresdurchschnitt von gut 54 % im internationalen Vergleich mit an der Spitze – nur übertroffen von Angola, der Demokratischen Republik Kongo, Simbabwe und Weißrussland.

Nr. 21/2003

70. Jahrgang / 22. Mai 2003

Inhalt

EU-Beitrittskandidat Türkei:
Ökonomische Kriterien noch
außer Reichweite Seite 329

Unkorrigiert!

Sperrfrist:

Mittwoch, 21. Mai 2003, 17 Uhr

A 22127 C

Kasten

Etappen der Beziehungen der EWG/EU zur Türkei**Beschlüsse und Dokumente***

September 1963	Assoziierungsabkommen mit der EWG, in Kraft seit Dezember 1964: asymmetrische Öffnung der Warenmärkte; Zollunion als Ziel; einseitige Finanzhilfen; Art. 28: Perspektive einer Mitgliedschaft. 1970 Zusatzprotokoll, wirksam seit 1973: höchstens 22-jährige Übergangszeit; unbefristete Endphase
April 1987	Beitrittsge such der Türkei
Juni 1993	Europäischer Rat (Kopenhagen): Formulierung von Bedingungen für beitrittswillige Staaten („Kopenhagener Kriterien“)
Januar 1996	Beginn der Zollunion mit der EU (gewerbliche Waren und verarbeitete Agrarerzeugnisse)
Dezember 1997	Europäischer Rat (Luxemburg): keine Aufnahme der Türkei in den Kreis der beitriftswürdigen Länder
März 1998	Europäische Kommission, Mitteilung über eine „Europäische Strategie für die Türkei“
Juli 1998	Strategie zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union – Vorschläge der Türkei
Dezember 1999	Europäischer Rat (Helsinki): Nominierung der Türkei als Beitrittskandidat; keine Einladung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen
Juli 2000	Vorschlag einer Verordnung über die Schaffung eines einheitlichen Rahmens für die Koordinierung der gesamten finanziellen Heranführungshilfe der EU für die Türkei und insbesondere über die Errichtung einer Beitrittspartnerschaft
Februar 2001	Verordnung des Europäischen Rates über die Hilfe für die Türkei im Rahmen der Heranführungsstrategie und insbesondere über die Errichtung einer Beitrittspartnerschaft
März 2001	Beschluss des Europäischen Rates über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik (seither eigenes Kapitel im jährlichen Fortschrittsbericht, mit Prioritätensetzung)
März 2001	Turkish National Programme for the Adoption of the Acquis (vor allem politische Akzente; Skepsis auf EU-Seite in Bezug auf Verbindlichkeit)
April 2001	Programme for Strengthening the Turkish Economy
August 2002	Republic of Turkey, Pre-Accession Economic Programme 2002, Ankara
Oktober 2002	Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2002) 1400-1412, Brüssel
Dezember 2002	Europäischer Rat (Kopenhagen): Beschluss über Aufnahme von zehn Staaten im Mai 2004; Türkei: nach Durchführung der eingeleiteten Reformen Prüfung der Beitrittsreife im Dezember 2004; ggf. unverzüglicher Beginn von Verhandlungen
April 2003	Empfehlung der Arbeitsgruppe für Außenbeziehungen an den Europäischen Rat, eine revidierte Beitrittspartnerschaft abzuschließen (Ratsbeschluss mutmaßlich im Mai)

* Ohne jährliche Fortschrittsberichte (siehe Quelle in der Übersicht, S. 332).

- Steigerung des primären Haushaltsüberschusses vor Abzug der Zinszahlungen auf eine während des gesamten Prozesses des Inflationsabbaus durchhaltbare Höhe,
- Orientierung der öffentlichen Löhne und der gestützten Agrarpreise an den *angestrebten*

- Werten der Inflation (und nicht an denen der Vergangenheit),
- eine restriktive Geldpolitik,
 - Sanierung der öffentlichen Finanzen und
 - eine verschärfte Gangart bei der Privatisierung, um die öffentliche Kreditaufnahme zu senken.

Dieses Programm wurde von vierteljährlichen IWF-Inspektionen begleitet; Kurzfristziele zur Umsetzung der Makro- und der Strukturpolitik sollten den Prozess durchsichtiger und überprüfbar machen.

Dieser Anlauf scheiterte jedoch, weil essentielle Teile des Reformpakets nicht verwirklicht wurden. So wurde der gesetzliche Rahmen zur Privatisierung im Telekom- und Energiesektor nicht geschaffen, die Strukturreform der Sozialversicherung (längere Beitragspflicht zur Erlangung eines Anspruchs, späterer Eintritt ins Rentenalter) blieb aus, und eine tatsächlich politisch unabhängige Aufsichtsbehörde für das Bankwesen fehlt noch immer. Der schleppende Fortgang bei den Strukturmaßnahmen und politische Unsicherheiten schlugen negativ auf das Budget und die gesamte Wirtschaft durch. Externe Schocks wie die Russlandkrise (Sommer 1998) sowie zwei verheerende Erdbeben im August und November 1999 kamen hinzu.

Unter neuer politischer Führung (letztes Kabinett Ecevit) begann im Dezember 1999 ein weiterer ehrgeiziger Versuch zur Eindämmung der Inflation in Gestalt eines dreijährigen Antiinflation- und Strukturanpassungsprogramms. Flankiert von einem weiteren Kredit des IWF³ (Tabelle 1) stützte sich das neue Programm auf eine gleitende Bindung des Wechselkurses (*crawling peg*). Um erfolgreich zu sein, bedarf diese Politik einer ausreichenden Senkung der Inflation, denn anderenfalls käme es zu einer realen Aufwertung, von der negative Einflüsse auf die Leistungsbilanz ausgingen. Die erforderliche zügige Eindämmung der Inflation gelang jedoch nicht. Nach einem anfänglichen Aufflackern der Konjunktur führte die kräftige

Zunahme der Importe zu einer dramatischen Verschlechterung der Leistungsbilanz (rund 10 Mrd. US-Dollar Defizit im Jahre 2000). Zudem blieben erneut wesentliche Teile der Strukturreform, die nicht zuletzt Auslandskapital anlocken sollte, im Ansatz stecken. Im November 2000 kam es zu einer Finanzkrise, und die mittel- und langfristigen Zinsen schossen wieder in die Höhe. Diese Zuspitzung schlug sich in einer Zunahme des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts nieder und führte Ende Februar 2001 zur Freigabe des Wechselkurses, die das türkische Pfund gegenüber US-Dollar und Euro abstürzen ließ.

Das neu formulierte Stabilisierungsprogramm vom Mai 2001 wurde stärker auf die fundamentalen strukturellen Schwächen der türkischen Wirtschaft ausgerichtet. Insbesondere die Umgestaltung des öffentlichen Sektors und des Bankwesens sowie die Liberalisierung der Märkte sollten den Boden für ein von der Privatwirtschaft getragenes Wachstum bereiten. Als neues Instrument zur Kontrolle des Geldwerts ist die förmliche Vorgabe eines Inflationsziels und dessen Überwachung durch eine unabhängige Zentralbank vorgesehen. Damit verbindet sich die Vorstellung, die Inflation bis 2005 auf einstellige Raten drücken zu können.⁴

Bereits die Ankündigung eines neu geschnürten Hilfspakets des IWF Ende 2001 führte zu einer Wende bei den Konditionen am Finanzmarkt. Die Wachstumsaussichten verschlechterten sich aber wieder. Hemmend wirkten weiterhin hohe Zinsen und eine infolge der Konsolidierungszwänge restriktive Finanzpolitik. Für 2003 prognostiziert die OECD jetzt ein BIP-Wachstum von 2,5 % bei einer Inflationsrate, die mit 30 % klar oberhalb der – vom IWF vorgegebenen – Zielmarke der Regierung von 20 % zum Ende des Jahres liegt.⁵ Beim Wachstum wird hier (bezogen auf das Bruttosozialprodukt) mit einer Rate von 5 % gerechnet.⁶

Unvollendete Reformen

Tabelle 1

Jüngere IWF-Beistandsabkommen mit der Türkei

Zeitpunkt	Laufzeit (Monate)	Betrag ¹ (Mill. SZR ²)
Juli 1994	20	611
Dezember 1999	26	15 038
Februar 2002	34	12 821 ³

¹ Durchschnittsbetrag der 15 Abkommen vor 1994: 172 Mill. SZR.

² Sonderziehungsrechte; 1 SZR = 1,3725 US-Dollar (Dezember 1999) bzw. 1,2416 US-Dollar (Februar 2002).

³ Gesamtbetrag aller bisherigen Anleihen (1961 bis 2002): 31 Mrd. SZR (rund 40 Mrd. US-Dollar).

Quellen: IWF, Country Report No. 02/264, Dezember 2002; International Financial Statistics, verschiedene Ausgaben; OECD, Economic Surveys: Turkey 2001–2002, Paris 2002.

DIW Berlin 2003

³ Seit 1961 hat der IWF mit der Türkei 18 Beistandsabkommen mit einem Kreditvolumen von insgesamt rd. 40 Mrd. US-Dollar geschlossen. Davon wurden rund 90 % im Rahmen des Abkommens vom Dezember 1999 und Februar 2002 bereitgestellt.

⁴ Im „Nationalen Programm“ werden über die Kopenhagener Kriterien hinaus auch die ökonomischen Kriterien des Maastricht-Vertrages als Ziel angesprochen. Vgl. Turkish National Programme for the Adoption of the Acquis, S. 29/30; Istanbul Post vom 9.12.2002 (www.istpost.de/02/12/02/maastricht.htm).

⁵ Vgl. OECD: Economic Outlook 73. Paris, April 2003 (noch im Dezember 2002 betrug die Prognose 3,5 %). Nach Einschätzung der OECD scheint eine gewisse Inflationserwartung der wichtigste Bestimmungsgrund der endemisch hohen Geldentwertung zu sein. Vgl. Economic Survey 2002, S. 33. Eine IWF-Studie kommt zu dem Schluss, Inflationserwartungen hängen stark von der Entwicklung im fiskalischen Bereich ab. Vgl. O. Celasun, R. G. Gelos und A. Prati: Would „Cold Turkey“ Work in Turkey? IMF Working Paper Nr. 03/49. Washington, D.C., März 2003.

⁶ IMF, Press Release No. 03/53 (18.4.2003) bzw. jüngster (mit dem Fonds abgestimmter) *Letter of Intent* der türkischen Regierung vom 5.4.2003, Punkt 14.

Übersicht

Vergleichende Bewertung einzelner Felder der türkischen Wirtschaftspolitik anhand der Fortschrittsberichte der EU¹

	1998	1999	2000	2001	2002
Funktionsfähige Marktwirtschaft					
Status der Wirtschaftspolitik	freies Spiel der Marktkräfte (Ausnahme: Landwirtschaft)	Konsolidierungsprogramm eingeleitet	Konsens über Kernpunkte	Vertrauenskrise trotz neuen Wirtschaftsprogramms	mehr Parteienkonsens vorhanden
Reales BIP-Wachstum	–	schlummenderndes Wachstumspotential	Erholung von externen Schocks	nachlassende Konjunktur	starke Schwankungen, tendenziell niedriges Niveau
Leistungsbilanz	–	–	rapide verschlechtert	deutlich verbessert (Abwertung)	moderates Defizit
Arbeitslosigkeit	–	–	erhebliche Zunahme	steigend	steigend
Inflation	Währung chronisch instabil	geringerer Druck	Rückgang	zunehmender Druck	anhaltend hoch
Wechselkursentwicklung	–	–	kontrollierte Abwertung	Absturz nach Freigabe	gebremster Fall
Öffentliche Finanzen	prioritäres Reformfeld	Haushaltskonsolidierung fortgesetzt	Erholung weiter als geplant; ein Drittel außerbudgetärer Fonds aufgelöst	steigende Zinslasten	noch nicht saniert, aber Nebenhaushalte fast aufgelöst
Staatsverschuldung	–	–	Anstieg der Nettoverschuldung	zinsbedingt hoher Schuldendienst	deutlicher Anstieg
Stabilisierung	Programmerfolg fraglich	Fortschritte erzielt	Verringerung der Makrovolatilität	neuer Policy-Mix begonnen	an Glaubwürdigkeit gewonnen
Preisgestaltung	freie Preisbildung als Ausnahme	ein Drittel der Güterpreise im Preisindex verordnet	ein Viertel der Preise im Index staatlich festgesetzt	Preise durch Subventionen verzerrt	einige Preise noch administriert
Privatisierung	Ergebnisse enttäuschend	verbessert durch internationale Schiedsgerichtsbarkeit	erstmalig bedeutende Ergebnisse; staatliche Industrieunternehmen als Erblast	langsamer Fortschritt	noch unvollständig
Markteintritt	keine größeren Hindernisse	Zutritt frei	keine größeren Beschränkungen	weiterhin Schranken	lange Verwaltungsverfahren
Rechtliche Grundlagen	bedeutende Fortschritte	verbesserte Anwendung erforderlich	Umsetzung verbesserungsbedürftig	schwierige Durchsetzung	Durchführung noch verbesserungsbedürftig
Finanzsektor	übermäßige Bedienung des Bedarfs der öffentlichen Hand	verbleibende Verzerrungen	mangelhafte Überführung von Ersparnissen in produktive Investitionen	unzureichende Mittel	Bankenkrise nicht überwunden
Wettbewerbsfähigkeit					
Funktionierende Märkte	Industrie nutzte Chancen der Zollunion	Flexibilität belegt (nach Russlandkrise)	noch Marktverzerrungen	Basis für Marktwirtschaft gestärkt, noch nicht stabil	Funktionsfähigkeit verbessert
Humankapital	qualitativ unzureichend	Niveau relativ niedrig	mehr Input erforderlich	qualitative Mängel	zu wenig Investitionen
Arbeitsmarktpolitik	–	–	–	erst ansatzweise vorhanden	unterentwickelt
Kapitalstock	–	Investitionen volatil	modernisierungsbedürftig	starke Schwankungen bei Anlageinvestitionen	Wachstum verlangsamt
Ausländische Direktinvestitionen	weiterhin Beschränkungen	Genehmigungen in der Regel erteilt	unbedeutend	unbedeutend	unerheblich
Materielle Infrastruktur	unzureichend entwickelt	Wachstumshemmnis	Qualität sehr uneinheitlich (Straßen gut, Bahn marode)	sehr uneinheitlich (führt zu Produktivitätsverlusten)	geographisch sehr ungleich verteilt
Strukturwandel	–	–	Problem noch auf mittlere Sicht	schreitet voran	weiter beschleunigt
KMU/Familienunternehmen	deutliche Vormachtstellung	Rückgrat des Privatsektors	Rückgrat der Privatwirtschaft	Rückgrat der Privatwirtschaft	Stütze der Volkswirtschaft
Staatliche Eingriffe	rückläufig	–	Rückgang	weiter zurückgegangen	seltener geworden
Außenhandelsverflechtung	auf EU konzentriert	mit EU recht stark	mit EU relativ stark	wachsende Verflechtung mit EU	hohe EU-Anteile
Exportstruktur	ganz überwiegend verarbeitete Erzeugnisse	zu drei Vierteln Industrieerzeugnisse	mehr gewerbliche Waren	noch hoher Textilanteil	steigender Anteil von Industrieerzeugnissen
Gesamtbewertung	Die meisten marktwirtschaftlichen Kennzeichen vorhanden; erhebliches Wachstumspotential; stärkere Modernisierung nach Zollunion; mittelfristig funktionsfähige Marktwirtschaft erreichbar; besseres Klima für Finanzsektor nötig; gravierende regionale Unterschiede	Vorrang für Verringerung der Inflation und des Haushaltsdefizits erforderlich; höhere Finanzdisziplin vonnöten; mehr Aufmerksamkeit auf Strukturreformen richten; KMU-Förderung verstärken; enormes Regionalgefälle; mehr Augenmerk auf Bildung legen	Stabilität unzureichend; durch Dominanz des Staates Marktverzerrungen; Sozial- und Regionalgefälle ist zu mildern; Inflation und öffentliche Defizite sind zu verringern; mehr Mittel für Bildung, Gesundheit, Soziales einsetzen; tief greifende Umstrukturierungen nötig	In Bezug auf funktionsfähige Marktwirtschaft keine weiteren Fortschritte; die beiden Finanzkrisen beendeten Stabilisierung; ehrgeiziges Wirtschaftsprogramm verabschiedet; weniger Inflation und weniger Staat weiterhin als Forderung	Fortschritte begrenzt wegen Folgen der massiven Finanzkrisen; Reformen greifen; verbesserte Haushaltsdisziplin; Inflation noch zu hoch; Privatisierung staatlicher Banken und Unternehmen fortsetzen; weniger Bürokratie für mehr Direktinvestitionen

¹ Die aufgeführten Kategorien folgen dem Raster im jüngsten Fortschrittsbericht. Die benutzten Begriffe und Wertungen stammen aus der amtlichen deutschen Fassung der

Berichte. Die Wertung in den Fortschrittsberichten steht zum Teil im Gegensatz zu den OECD-Angaben. Seit dem Bericht für 2000 ist der Regionalpolitik ein eigenes Kapitel gewidmet.

Quelle: EU-Kommission: Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, 1998 bis 2002 (von der EU jeweils im Internet veröffentlichte Fassung).

DIW Berlin 2003

Fortschrittskontrolle

Die meisten Beitrittsländer hatten in der Phase der Transformation und der Ausrichtung auf den EU-Beitritt mit großen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Um sicherzugehen, dass die wichtigsten Hindernisse vorab überwunden werden, hat die EU auch im ökonomischen Bereich Mindeststandards formuliert. Unter Benutzung derselben Kriterien wie bei allen anderen beitrittswilligen Ländern sind auch die türkischen Vorbereitungen auf einen EU-Beitritt Gegenstand der Überprüfung. Seit 1998 legt die EU-Kommission jährlich im Herbst einen Bericht über den erreichten Stand vor (Fortschrittskontrolle). Die jeweilige Lagebeurteilung fließt in die so genannte Heranführungsstrategie ein,⁷ die gezielt zu Reformen anregen und diese unterstützen soll. Gemäß den Kopenhagener Kriterien von 1993 erstreckt sich die regelmäßige Bewertung auf den erreichten Stand im politischen und ökonomischen Bereich sowie auf die Fähigkeit, die insgesamt aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen (Verträge, Sektorpolitiken, Sekundärrecht) – den so genannten *Acquis* – zu übernehmen.⁸ Die ökonomischen Kriterien setzen sich aus zwei Teilen zusammen: Zum einen soll ein beitrittswilliges Land eine funktionierende Marktwirtschaft haben, zum anderen muss die Wirtschaft hinreichend wettbewerbsfähig sein. Die zeitliche Entwicklung beider Merkmale, aufgegliedert in einzelne Komponenten, zeigt die Übersicht.

Im Hinblick auf eine *funktionierende Marktwirtschaft* sind bei der Preisgestaltung und Privatisierung offenkundig Fortschritte zu verzeichnen, wenngleich die sozialpolitisch motivierte Subventionierung von Energiepreisen derzeit noch die Preisstruktur verzerrt. Die offene Flanke bei der Privatisierung betrifft unter anderem die beiden großen staatlichen Banken; frühere Monopole (bei Zucker, Tabak, Strom und Gas) sollen noch aufgelöst werden. Die größten Bedenken richten sich auf das nicht nachhaltige gesamtwirtschaftliche Wachstum und die verbliebene Höhe der Inflation. So steht die Entwicklung beider Größen (neben der Fähigkeit zur Schuldentilgung) auch bei der regelmäßigen Überprüfung der aktuellen Wirtschaftslage durch ein IWF-Team stets im Vordergrund der Betrachtung.⁹ Die jüngste Evaluierung im Rahmen des laufenden Beistandsabkommens hat sich um fast ein halbes Jahr verzögert, weil vor allem die Budgetlage als zu prekär eingestuft wurde, um ohne Kurskorrektur die Freigabe einer weiteren Kredittranche zu rechtfertigen.¹⁰ Das BIP-Wachstum war zwar streckenweise beachtlich, ist aber durch erhebliche jährliche Schwankungen gekennzeichnet. In den 90er Jahren lag es immerhin bei durchschnittlich rund 4 %, von 1998 bis 2002 jedoch nur bei 1,2 %. Dies reicht angesichts der an-

haltenden Bevölkerungszunahme (zuletzt um jährlich 1,6 %) nicht aus, um das Pro-Kopf-Einkommen merklich anzuheben. Aber auch eine jährliche Inflationsrate in der Größenordnung von zuletzt 30 bis 45 % – je nach Messgröße¹¹ – ist deutlich zu hoch, um von erfolgreicher Stabilisierung zu reden (Tabelle 2).

Im Zuge der Ausrichtung auf den EU-Acquis wurden zwar neue rechtliche Grundlagen geschaffen, sie sind aber infolge bürokratischer Hemmnisse bislang nicht ausreichend materiell wirksam geworden. So mangelt es vielfach an der faktischen Anwendung – sei es bei der Zertifizierung, sei es im Gerichtswesen; Urheberrechte und gewerbliche Schutzrechte lassen sich bisher kaum durchsetzen.

Bei der *Wettbewerbsfähigkeit* zeichnet sich insgesamt eine positive Entwicklung ab. Beim Außenhandel ist die Verflechtung mit dem Ausland hoch. Mit Westeuropa findet seit vielen Jahren ein intensiver Warenaustausch statt. Mehr als die Hälfte der türkischen Exportgüter findet regelmäßig in EU-Ländern Absatz; in umgekehrter Richtung stammt seit Einführung der Zollunion (1996) nahezu die Hälfte der türkischen Einfuhr von dort. Zu bemängeln ist die schleppende Umsetzung der Reformen.¹² So steht der öffentliche Sektor mit seinem großen Finanzbedarf der Bildung von Sachvermögen durch Privatinvestitionen im Wege. Infolge der Deregulierung im Agrar-, Energie- und Telekommunikationsbereich sind staatliche Eingriffe deutlich zurückgegangen. An ihre Stelle ist der Einfluss unabhängiger Aufsichtsbehörden getreten. Das Investitionsklima empfinden ausländische Unternehmen aber weiterhin als schlecht, so dass ihr Engagement in Form von Direktinvestitionen im Land deutlich zurückhaltend ist. Dies drückt sich darin aus, dass die Türkei beim Anteil der realisierten Vorhaben am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu den

Periodische Evaluierung

⁷ Sie ist inhaltliche Leitlinie der „Beitrittspartnerschaft“, in der für prioritäre Maßnahmen (erstmalig im Frühjahr 2001) sowohl zeitlich gestaffelte Vorgaben der Umsetzung als auch dafür bereitgestellte Finanzmittel zusammengefasst sind. Die Beitrittspartnerschaft wurde jüngst punktuell revidiert (z. B. zeitliche Streckung der Agrarreform). Vgl. EU-Council, 8208/03 ELARG 36, NT 14, Entwurf vom 8.4.2003.

⁸ Darüber hinaus wird eine konstruktive türkische Mitwirkung an einer friedlichen Lösung des Zypern-Konflikts erwartet.

⁹ Die Zielmarke von 6,5 % beim primären Haushaltsüberschuss (bezogen auf das BSP) wurde 2002 mit 4 % deutlich verfehlt; dieselbe Vorgabe gilt für das laufende Jahr.

¹⁰ Am 18. April 2003 wurden (innerhalb des Kreditrahmens von insgesamt nahezu 18 Mrd. US-Dollar, davon gut drei Viertel in Anspruch genommen) statt ursprünglich geplanter 1,6 Mrd. nunmehr 701 Mill. US-Dollar freigegeben. Die weiteren Tranchen sollen, nach jeweiliger Überprüfung, in kürzeren Abständen folgen.

¹¹ Verbraucher- oder Großhandelspreisindex bzw. BIP-Deflator; Jahresdurchschnitte bzw. -endwerte.

¹² Die Fähigkeit zur Umsetzung institutioneller Reformen wird sogar grundsätzlich in Zweifel gezogen von M. Eder: Implementing the Economic Criteria of EU Membership: How Difficult is it for Turkey? In: Turkey and the European Union. Sondernummer von Turkish Studies, Bd. 4, Heft 1, 2003, S. 244.

Tabelle 2

Ökonomische Kennziffern der Türkei

	1998	1999	2000	2001	2002
Reales Bruttoinlandsprodukt, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,1	-4,7	7,4	-7,5	7,8
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, in US-Dollar	3 160	2 870	2 970	2 120	2 630
Inflationsrate, ¹ Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	84,6	64,9	54,9	54,4	45,0
Jahresdurchschnitt	69,7	68,8	39,0	68,5	29,5
Jahresende					
Arbeitslosenquote, in % der Erwerbsbevölkerung	6,7	7,5	6,6	8,5	10,6
Primärer Haushaltsüberschuss, in % des BSP	.	1,5	4,6	6,0 ²	4,0 ²
Leistungsbilanzsaldo					
in Mrd. US-Dollar	2,0	-1,4	-9,8	3,4	-1,8
in % des BIP	1,1	-0,9	-4,9	2,4	-1,0
Auslandsverschuldung					
in Mrd. US-Dollar	96,4	103,0	118,7	113,9	131,6
in % der Ausfuhr	177,4	225,6	232,3	226,1	243,9
Zufluss ausländischer Direktinvestitionen					
in Mill. Euro	837	735	1 054	3 647	450 ³
in % des BIP	0,5	0,4	0,5	2,2	0,3 ³
Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar, in 1 000 TL ⁴	261	419	625	1 226	1 507

¹ Verbraucherpreisindex.² Zeitreihe ergänzt durch OECD-Schätzung.³ Januar bis November.⁴ Türkische Lira.

Quellen: EU-Kommission: EUROPA – Enlargement: Relations with Turkey – Main Economic Trends, Februar 2003 (www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/trends.htm); IMF, International Financial Statistics, Mai 2003; IMF, Turkey: Third Review Under the Stand-By Arrangement – Staff Report. Country Report No. 02/264, Dezember 2002 (www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16216.0); OECD, Economic Outlook 73, Preliminary Edition, April 2003; Türkische Zentralbank, Datenbank.

DIW Berlin 2003

Nachbarländern seit Jahren absolutes Schlusslicht ist.¹³

Enormes regionales Gefälle

Aus der EU-Beitrittsperspektive besonders relevant ist das deutlich divergierende Entwicklungsniveau verschiedener Landesteile der Türkei. Auch im derzeitigen Gebiet der EU gibt es nennenswerte regionale Unterschiede; der Angleichung der Leistungsniveaus dienen die Instrumente der europäischen Regionalpolitik.¹⁴ Im Vergleich dazu ist das regionale Ungleichgewicht innerhalb der Türkei weit größer: Ökonomisch hochaktive Gebiete kontrastieren mit Zonen absoluter Unterentwicklung. Das regionale Gefälle vom entwickelten, weitgehend industrialisierten Westen zu großen Teilen des deutlich rückständigen, vorwiegend landwirtschaftlich ausgerichteten – und zudem innenpolitisch sensiblen – Ostens und Südostens ist sehr groß.¹⁵ Die beträchtlichen Unterschiede im Einkommensniveau und im Ausbildungsstand sowie bei der Ausstattung mit Infrastruktur haben zu starken Wanderungen von den ländlichen in die städtischen Gebiete und dabei von Ost nach West geführt; die Bewegung macht an den Landesgrenzen nicht Halt.

Diese Situation besteht seit langem, und die Versuche der Regierung, der zunehmenden regionalen Disparität gegenzusteuern, sind wenig erfolg-

reich. Die EU-Kommission hat sich in ihren jährlichen Fortschrittsberichten mehrfach besorgt über die unvermindert große Diskrepanz geäußert; seit 2000 ist der Entwicklung der Regionalpolitik und der Koordinierung strukturpolitischer Instrumente ein eigenes Kapitel gewidmet. Die Kritik konzentriert sich dabei auf Versäumnisse bei der Verabschiedung des rechtlichen Rahmens zur Umsetzung von EU-Vorschriften in diesem Bereich, bei der Schaffung geeigneter Verwaltungsstrukturen außerhalb Ankaras¹⁶ und bei der Einleitung strukturpolitischer Maßnahmen.

¹³ Zu Details vgl.: Türkei: Stärkung der außenwirtschaftlichen Flanke erforderlich. Bearb.: Siegfried Schultz. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 5/2002. Der Entwurf zur Neufassung des Gesetzes über Auslandsinvestitionen, im Kern schon eingebracht in der Ecevit-Ära, wird gegenwärtig noch im Parlament beraten.

¹⁴ Beispielsweise regionaler Entwicklungsfonds, Sozialfonds und Landwirtschaftlicher Ausrichtungs- und Garantiefonds.

¹⁵ Das Pro-Kopf-Einkommen in Ostanatolien lag 1997 bei gut einem Zehntel (für das gesamte Land bei einem Drittel, im Marmara-Gebiet etwa bei der Hälfte) des EU-Durchschnitts (Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards). Vgl. EU-Kommission: Regional Policy – Inforegio. Brüssel, 19.12.2002; EU-Kommission: Die regionalen Merkmale der Türkei, S. 157 (www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/p324_boxturkey_de.pdf). In einer weiteren EU-Quelle ist für die gesamte Türkei von 22 % des EU-Durchschnitts (2001) die Rede. Das Spektrum unter den 13 Beitrittsländern bzw. -kandidaten reicht dabei von 25 % (Rumänien) bis 80 % (Zypern). Vgl. EU-Kommission, ECFIN/543/02. Brüssel, Oktober 2002, S. 7.

¹⁶ Bislang ist die Regionalpolitik Sache der Zentralregierung. Sie gehört dort in die Kompetenz von *Devlet Planlama Teskilati*, der staatlichen Planbehörde. Die bisherige so genannte regionale Verwaltungsstruktur besteht lediglich aus peripheren Untereinheiten der Zentrale; eine Regionalverwaltung westeuropäischer Art gibt es nicht. Auch die Vorzeigeprojekte GAP (umfangreiches Staudamm- und Bewässerungsvorhaben im Südosten), DAP (Entwicklungsprojekt für Ostanatolien) und DOKAP (Entwicklungsplan für die östliche Schwarzmeerregion) sind zentral gesteuert.

Erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen West und Ost

Noch 2001 enthielt das Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung (jeweils zusammen mit dem Fortschrittsbericht veröffentlicht) harsche Kritik über die Stagnation bei der Regionalpolitik; es bedürfe erheblicher Aufmerksamkeit, um die Durchführung der Strukturpolitik vorzubereiten. Der jüngste Fortschrittsbericht (2002) hat zwar die unlängst durchgeführte EU-konforme Klassifizierung der Regionen¹⁷ bestätigt. Ein wichtiger Baustein fehlt jedoch weiterhin: Für das zentrale Problem, den massiven Rückstand der stark unterentwickelten Gebiete im Osten und Südosten des Landes abzubauen,¹⁸ gibt es noch keine wirksame und EU-konforme regionalpolitische Strategie. Regionale Indikatoren haben bislang im Rahmen öffentlicher Investitionsentscheidungen seitens der zentralen Planbehörde eine sehr geringe Rolle gespielt. Administrative Strukturen, die den Stempel zentralistischer Staatsphilosophie tragen, stehen regionalen Entwicklungsanstrengungen eher im Wege.¹⁹

Die Gesamtaufgabe einer angleichenden Regionalpolitik wird nicht allein aus eigener Kraft gelingen. Soweit in erheblichem Umfang externe Hilfe – vor allem aus EU-Mitteln – in Anspruch genommen wird, ist diese Unterstützung an Voraussetzungen und Auflagen gebunden. Bislang mangelt es jedoch an einem konzeptionellen und finanziellen Eigenbeitrag.²⁰ Diese Aufgaben können bestenfalls auf mittlere Sicht gelöst werden.

Fazit

Der EU-Beitrittskandidat Türkei unternimmt zurzeit ernsthafte Anstrengungen, die Kriterien für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu erfüllen. Weil die Aussicht auf Beitritt der wichtigste Motor zum Vorantreiben des Reformprozesses ist, kommt es auf eine klare europäische Perspektive an.²¹ Die EU steuert für die gezielte Vorbereitung des Beitritts konzeptionelle und finanzielle Hilfe bei.²² Zwar stehen gegenwärtig die politischen Kriterien im Vordergrund der öffentlichen Diskussion, doch sind auch die ökonomischen Kriterien noch nicht erfüllt. Angesichts von Wachstumsschwäche, hohem inflatorischen Druck und angespannter Verschuldungslage fordern auch multilaterale Gläubiger wie IWF und Weltbank Kurskorrekturen und setzen auf die disziplinierende Wirkung konditionierter Unterstützung. Für die Behebung dieser substantiellen Mängel gibt es selbst auf mittlere Frist keine Gewähr.

Sollte der politische Teil beim nächsten Entscheidungstermin Ende 2004 als ausreichend beurteilt

werden, wären noch ungelöste Fragen im ökonomischen Bereich zwar kein Verhandlungshemmnis. Allerdings ist ihre Lösung Bedingung für einen Beitritt; sie dürfen also auch nicht in Teilen vernachlässigt werden. Bis zu einer eventuellen Zusage für den Beitritt – das dürfte kaum vor 2010 sein – wird sich erwiesen haben, ob die derzeit noch offenen Probleme temporär waren – wie bei den Transformationsländern in der laufenden Beitrittsrunde – oder sich als hartnäckiger herausstellen.

Wiederholt finden sich in der laufenden Diskussion auf türkischer Seite Hinweise auf sicherheitspolitische Vorleistungen (bewährter NATO-Außenposten), auf die geostrategische Schlüsselstellung in einer instabilen Weltregion (Kaukasus, Naher Osten, Zentralasien) sowie auf die Rolle als Garant sicherer Transitrouten für die Öl- und Gasvorräte rund um das Kaspische Meer. Daran knüpfen sich auch Erwartungen im Hinblick auf einen Nachlass bei den Prüfkriterien. Damit wäre dem Land jedoch kein Gefallen getan, denn ohne eine echte Lösung der angesprochenen Probleme wird es keine verlässliche Entwicklung geben. Angesichts der in der öffentlichen Meinung der alten Mitgliedsländer vorhandenen Vorbehalte gegenüber einem türkischen Beitritt – demnächst vermehrt um jene in den zehn Beitrittsländern – würde die substantielle Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens helfen, die brisante Mischung aus demographischer Stärke und derzeitiger ökonomischer Schwäche zu entschärfen. Sollten bei der für Ende 2004 verabredeten Gesamtbeurteilung die Zweifel erneut überwiegen, wäre die Anstrengung dennoch nicht vergeblich gewesen. Denn dann wird die Türkei mit externer Unterstützung weiter vorangekommen sein auf einem Weg, den sie ohnehin gehen muss.

¹⁷ Die Einstufung aller Gebiete in ein dreistufiges System (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS) wurde fertig gestellt und vom zuständigen Amt der EU, Eurostat, gebilligt. Der Aufbau einer parallelen Verwaltungsstruktur wird vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss angemahnt. Vgl. EU-Türkey Joint Consultative Committee, 27./28.4.2003, Entwurf des Arbeitsdokuments, S. 8.

¹⁸ Neben dem West-Ost-Gefälle gibt es gravierende Unterschiede zwischen den Küstenstreifen und dem Hinterland sowie weitere Abstufungen zwischen den einzelnen Regionen (z. B. Ägäis, Südküste, Ankara versus Schwarzmeer- und anatolisches Kerngebiet).

¹⁹ Vgl. GAP Regional Development Administration: Regions and Regional Planning in EU and Turkey (www.gap.gov.tr/English/Dergi/D9152001/bolge.html).

²⁰ Im Nationalen Programm (Punkt 6.1.12) sind für Regionalpolitik 20 Mill. Euro vorgesehen. Der laufende Fünfjahresplan gilt für den Zeitraum 2001 bis 2005.

²¹ Vgl. EU-Kommissar Günther Verheugen am 27. Februar 2003 (www.turkishdailynews.com).

²² Für die bisherige Hilfe bei der Heranführung der Türkei an die EU wurden von 2001 bis 2003 knapp 500 Mill. Euro vorgesehen; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 25.2. und 27.3.2003. Davon sind 2001 und 2002 zusammen 230 Mill. Euro ausbezahlt worden; für das laufende Jahr wird mit 140 Mill. Euro gerechnet. Im Rahmen der gerade erneuerten Beitrittspartnerschaft werden für den Zeitraum 2004 bis 2006 insgesamt 1,05 Mrd. Euro bereitgestellt (2004: 250 Mill. Euro, 2005: 300 Mill. Euro, 2006: 500 Mill. Euro).

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin
Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 339

A Simple, Analytically Solvable, Chamberlinian Agglomeration Model

Von Michael Pflüger

März 2003

Nr. 340

Target Shortfall Orderings and Indices

Von Satya R. Chakravarty, Conchita D'Ambrosio und Pietro Muliere

März 2003

Nr. 341

How to Turn an Industry Green: Taxes versus Subsidies

Von Susanne Dröge und Philipp J. H. Schröder

April 2003

Nr. 342

Doorkeepers and Gatecrashers: EU Enlargement and Negotiation Strategies

Von Herbert Brücker, Philipp J. H. Schröder und Christian Weise

April 2003

Nr. 343

Teen Births Keep American Crime High

Von Jennifer Hunt

April 2003

Nr. 344

Home Market and Traditional Effects on Comparative Advantage in a Gravity Approach

Von Dieter Schumacher

April 2003

Nr. 345

Estimation of Generalized Entropy and Atkinson Inequality Indices from Complex Survey Data

Von Martin Biewen und Stephen P. Jenkins

Mai 2003

Nr. 346

Analyzing E-Learning Adoption via Recursive Partitioning

Von Philipp Köllinger und Christian Schade

Mai 2003

Nr. 347

Improving the Institutional Structures for Disseminating Energy Efficiency in Emerging Nations: Energy Agencies in South Africa

Von Barbara Praetorius und Jan W. Bleyl

Mai 2003

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere).



Einladung zu einem Institutsseminar im DIW Berlin am 5. Juni 2003

Günter Lang
Universität Augsburg

Land Prices and Climate Conditions – Evaluating the Greenhouse Damage for the German Agricultural Sector

Using an exhaustive panel data set of the German agricultural sector, this paper is evaluating the relationship between climate conditions and land prices. The main advantage of this so-called hedonic approach is the consideration of the full range of adaptation options to the climatic environment. A Box-Cox form is employed to allow for very flexible relationships between land prices, warmth, moisture and different socioeconomic variables. In a second step, the estimated results are used to forecast the impact of global climate change on the farming sector. The results show that a change of the temperature level has stronger impacts than a change of rainfall. Using a greenhouse warming scenario, German farmers are expected to be winners of climate change at least in the short run. Maximum gains are estimated with a temperature increase of 1.0°C against the current levels. Should the temperature increase surpass 1.8°C, however, the impact on the farming sector is clearly negative.

Ort: DIW Berlin, Sitzungssaal E 05
Englerallee 40, 14195 Berlin

Zeit: 14.00 Uhr s. t.

Anmeldungen bitte unter *information@diw.de*

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin